

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 23
O R D I N A R I A
LUNES 29 DE FEBRERO DE 2016

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con cincuenta y tres minutos del lunes veintinueve de febrero de dos mil dieciséis, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Luis María Aguilar Morales, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTAS

Se sometieron a consideración los proyectos de actas de las sesiones públicas números cuatro solemne conjunta y veintidós ordinaria, celebrada el jueves veinticinco de febrero del año en curso.

Por unanimidad de once votos, el Tribunal Pleno aprobó dichos proyectos.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la

Nación para el lunes veintinueve de febrero de dos mil dieciséis:

I. 115/2014

Controversia constitucional 115/2014, promovida por el Municipio de Cajeme, Estado de Sonora, en contra del Poder Legislativo de dicha entidad, demandando la invalidez del artículo 136, fracción XXIV, de la Constitución Política Local y el acuerdo de veinticinco de septiembre de dos mil catorce, mediante el cual ese Congreso no aprobó la cuenta pública del ejercicio fiscal de dos mil trece del ayuntamiento correspondiente. En el proyecto formulado por el señor Ministro Alberto Pérez Dayán se propuso: *“PRIMERO. Es procedente pero infundada la presente controversia constitucional promovida por el Municipio de Cajeme, Estado de Sonora. SEGUNDO. Se reconoce la validez del artículo 136, fracción XXIV de la Constitución Política del Estado de Sonora y del acuerdo de veinticinco de septiembre de dos mil catorce, mediante el cual el Congreso del Estado no aprobó la cuenta pública del ejercicio fiscal de dos mil trece, del Ayuntamiento de Cajeme, de la referida Entidad Federativa.”*

El señor Ministro ponente Pérez Dayán recordó, derivado de la discusión suscitada en la sesión pasada, que se presentó el proyecto en su versión extendida, esto es, con el estudio incluido del artículo 136, fracción XXIV, de la Constitución Política del Estado de Sonora como reclamado y, en caso de que con una votación mayoritaria se estime que no fue impugnado, se eliminaría la parte

correspondiente de la propuesta y se pasaría al estudio de fondo relativo al acuerdo combatido en concreto.

Adelantó que, en caso de que se determine mediante votación que el citado artículo es acto reclamado, se deberá abordar el tema relativo a la oportunidad en su impugnación y, en caso de considerar que no estuvo en tiempo, se sobreseería en lo conducente. Asimismo, indicó que, de considerarse reclamado el artículo y que su impugnación fue oportuna, se debería reflexionar el emplazamiento al Poder Ejecutivo del Estado, en términos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual contestaría la demanda únicamente respecto de la publicación de la reforma constitucional local, señalando que la referida publicación no fue cuestionada. Apuntó que, de resolverse que debe emplazarse a esta autoridad, conllevaría el retiro del asunto para reponer el procedimiento.

Advirtió que el proyecto propone determinar que el artículo fue reclamado, que su impugnación se dio en tiempo, pues su aplicación para la no aprobación de una cuenta pública no se había consentido anteriormente, que no es necesario emplazar a juicio a la autoridad que promulgó la norma y, finalmente, que resulta válido respecto de esa autoridad, pues únicamente la publicó.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales abrió la discusión en torno a considerar si el artículo 136, fracción

XXIV, de la Constitución Política del Estado de Sonora fue impugnado o no.

El señor Ministro Franco González Salas estimó que fue impugnado, pues ello se desprende de la lectura de las páginas once y doce de la demanda.

El señor Ministro Cossío Díaz sostuvo que no fue combatido, ya que el contenido de la página once de la demanda no implica una impugnación, sino una relación de contradicción entre los artículos 64 y 136 de la Constitución Local.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la pregunta consistente en si el artículo 136, fracción XXIV, de la Constitución Política del Estado de Sonora fue impugnado, respecto de la cual se expresó una mayoría de seis votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales en el sentido de que no fue combatido. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra.

El señor Ministro ponente Pérez Dayán observó que faltaría la decisión respecto de los restantes considerandos procesales.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta de los considerandos primero, segundo (modificado al tenor de la votación anterior),

tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de la litis, a la oportunidad, a la legitimación y a las causales de improcedencia, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro ponente Pérez Dayán presentó el considerando sexto, relativo al estudio.

Modificó el proyecto para precisar que, cualquier referencia al artículo 136 de la Constitución Política del Estado de Sonora se entienda de manera indirecta respecto del acuerdo combatido.

El proyecto propone reconocer la validez del acuerdo de veinticinco de septiembre de dos mil catorce, mediante el cual el Congreso del Estado no aprobó la cuenta pública del ejercicio fiscal de dos mil trece, del Ayuntamiento de Cajeme, Estado de Sonora, pues no viola el artículo 115 de la Constitución Federal, en la medida en que este precepto permite la fiscalización, y su desarrollo de esta disposición a nivel local supone que las actuaciones de auditoría, sobre el ejercicio fiscal o presupuestal concreto, pueden ser revisadas e incluso desechadas con las observaciones respectivas. Asimismo, propone considerar que se encuentra cumplida la garantía de fundamentación y motivación, pues se expresaron las razones por las cuales la Legislatura

estatal no aprobó la cuenta pública del Municipio de Cajeme, particularmente porque insistía en que se habían comprobado el ochenta y seis por ciento de las partidas presupuestales correspondientes a ese municipio, apuntando cuáles rubros no alcanzaron una comprobación justificada y, con base en ello, se estimó como no aprobada la cuenta pública del municipio.

El señor Ministro Cossío Díaz, atinente a la página veintinueve del proyecto, consultó si se contrastaría el acto impugnado directamente con el artículo 115 de la Constitución Federal.

El señor Ministro ponente Pérez Dayán recordó que se trasladaría el análisis del artículo 136 al del acuerdo impugnado.

El señor Ministro Cossío Díaz se manifestó a favor del proyecto, e indicó que estaría a la expectativa del engrose.

El señor Ministro Laynez Potisek se pronunció en contra del proyecto porque el artículo 115 de la Constitución Federal indica que “Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas”, siendo que la propuesta concluye que los verbos “revisar” y “fiscalizar” conllevan la posibilidad de que el Congreso estatal apruebe o repruebe una cuenta pública.

Precisó que, a partir de las diversas reformas a los artículos 115 y 116 de la Constitución Federal, referentes a

la fiscalización de la cuenta pública tanto a nivel federal como local, así como con la creación de la Auditoría Superior en mil novecientos noventa y siete, que permeó a las entidades federativas, subyace la idea fundamental de la creación de entidades de fiscalización superior en los Estados con el objeto de despolitizar el estudio, la revisión y la aprobación de la cuenta pública. En ese contexto, la Constitución Política del Estado de Sonora, mediante una reforma a su artículo 64, utilizó los verbos “revisar” y “fiscalizar”, y por disposición de su diverso numeral 67 se creó el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, “como un órgano del Congreso del Estado dotado de autonomía presupuestaria, técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley. Estará encargado de la revisión y fiscalización de los estados financieros y cuentas públicas estatal y municipales. La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad”, por lo que debe tomarse en cuenta el artículo 7 de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora, cuyo texto cita que “El Instituto es el órgano técnico del Congreso del Estado, por medio del cual se revisarán anualmente las cuentas públicas que deberán presentar los sujetos de fiscalización”.

Concluyó que, al igual que a nivel federal, corresponde al Congreso local la revisión y fiscalización de la cuenta pública por conducto de esa entidad técnica y autónoma, la

cual emitirá un informe de resultados —conteniendo observaciones, recomendaciones y, en su caso, responsabilidades resarcitorias cuando hay daño a la hacienda pública estatal— que, una vez presentado al Congreso local, éste deberá analizarlo. De tal manera, el Congreso local no puede aprobar o reprobar una cuenta porque, en primer lugar, no se puede aprobar ni reprobar en términos absolutos, sino que conlleva un estudio por partida, aunado a que responde a un programa anual de auditoría.

Por esas razones, consideró que el acuerdo emitido por la Legislatura estatal concerniente a la reprobación de la cuenta pública es inválido, máxime que fue contrario a la opinión dada por el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, el cual precisó que la cuenta pública de Cajeme presentó razonablemente, en lo general, su situación financiera, así como los resultados de las operaciones realizadas. Agregó que, en el caso concreto, existió una falta de fundamentación y motivación porque, con base en un voto particular de un partido específico, se determina reprobar la cuenta pública del municipio actor, lo que estimó ser un acto político inadecuado.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea coincidió con lo dicho por el señor Ministro Laynez Potisek, y adelantó que el precedente resultará importante para delimitar si la revisión de las cuentas públicas será una cuestión técnica por parte del órgano correspondiente o una mera decisión política. En el caso concreto, concluyó que se resolvió en

términos políticos, pues no se proveyó de argumentación alguna para desvirtuar la calificación favorable dada por el órgano técnico, sino que se asumió el voto particular del Partido Acción Nacional para no aprobar la cuenta pública, por lo que se vulnera, entre otros preceptos, los artículos 16, 115, 116, fracción II, párrafo sexto, y 134, párrafos segundo y quinto, de la Constitución Federal, con independencia del contenido del artículo 42 de la Constitución Local, el cual prevé que la calificación final de dicha cuenta es potestad de la Legislatura local, pues no puede tomarse esa decisión al margen de lo opinado por el instituto técnico, máxime si no esgrimió razones y argumentos de peso que condujeran a considerar que el informe del instituto técnico presenta inconsistencias, no cumple los requerimientos técnicos o llega a resultados absurdos.

Recordó que este Tribunal Pleno cuenta con el precedente de la controversia constitucional 12/2003, por virtud del cual se declaró inconstitucional el decreto referente a la cuenta pública del ejercicio fiscal del año dos mil del Municipio de Río Grande, Zacatecas.

El señor Ministro Cossío Díaz recapituló que el señor Ministro Laynez Potisek planteó un problema de competencia y, el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, uno de fundamentación y motivación.

Advirtió que el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal precisa que “Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios,

revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas”, y que el diverso 116, fracción II, dispone que “Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes”, con lo que concluyó que el modelo estatal se diferencia del federal, pues la Legislatura local podrá analizar la cuenta pública a través del órgano de fiscalización.

Apuntó que el artículo 67, inciso B), de la Constitución Local prevé que el Instituto Superior de Auditoria y Fiscalización tiene la atribución de “Revisar anualmente las cuentas públicas del año inmediato anterior que deberán presentar los tres poderes del Estado y los municipios”, por lo que este instituto es el que intervendrá técnicamente con la auditoria y presentará un informe al Congreso local, y éste tiene la facultad para pronunciarse al respecto con una alta carga política para, entre otras cuestiones, determinar responsabilidades de esa naturaleza, en razón de que se trata de los recursos públicos.

En relación con lo apuntado por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, estimó que el Congreso, en caso de que no tomara en cuenta lo informado por el instituto técnico, provocaría un problema de fundamentación y motivación, mas ello no menoscaba su competencia política como órgano para pronunciarse sobre un elemento técnico, dado

el modelo previsto por la normativa precisada. En la especie, retomó que el órgano técnico estimó que el municipio actor presentó razonablemente, en lo general, su situación financiera; sin embargo, sometió su informe al Congreso local, el cual realizó un pronunciamiento político.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena concordó con el señor Ministro Cossío Díaz pues, dado el principio de división de poderes, el Congreso es el que aprueba el presupuesto de egresos y revisa la cuenta pública, auxiliándose para ello de un órgano técnico auditor, pero la decisión de sancionar o no esa cuenta es competencia del Congreso, el cual, como órgano político, realizará actos típicos como tal, siendo diversa la situación —no planteada en este asunto— relativa a si estuvo bien fundada y motivada su actuación.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea valoró que una de las finalidades esenciales de todo sistema constitucional democrático es juridificar el ejercicio de la política de cualquier órgano político —en este caso, el Congreso estatal—, pues se debe respetar la Constitución General, la Constitución del Estado y las leyes relativas, por lo que el hecho de ser el órgano político representativo no lo faculta para desconocer un sistema técnico previsto por la Constitución para la revisión de la cuenta pública. En ese sentido, señaló que se debe reflexionar si el Congreso del Estado puede desconocer el informe del órgano técnico fiscalizador o, por el contrario, tiene que dar argumentos y

razones que justifiquen apartarse de esa información, y estimó que, por ser órgano político, no está excepcionado de fundamentar y motivar sus actos.

El señor Ministro Cossío Díaz reiteró que se están discutiendo los temas de competencia y fundamentación y motivación, y señaló que él sólo se ha pronunciado respecto de la competencia. Adelantó que, de resolverse que no tiene competencia el Congreso, no tendría sentido analizar el acuerdo y, de estimarse que sí la tiene, se debería estudiar su fundamentación y motivación.

El señor Ministro ponente Pérez Dayán recordó que el acuerdo impugnado se emitió el veinticinco de septiembre de dos mil catorce y, desde ese entonces, el artículo 136, fracción XXIV, de la Constitución Política del Estado de Sonora establecía, como facultades y obligaciones de los ayuntamientos, “Someter al examen y aprobación del Congreso, anualmente, en la primera quincena del segundo período de sesiones ordinarias, sus cuentas públicas del año anterior”, mientras que el diverso 64, fracción XXV, preveía como facultad del Congreso local “revisar anualmente las cuentas públicas del Estado del año anterior que deberá presentar el Ejecutivo y revisar y fiscalizar las de los Municipios que deberán presentar los Ayuntamientos”, siendo que en ese momento el artículo 115 de la Constitución Federal mandataba que “Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas”, y si bien —

como refirió el señor Ministro Laynez Potisek— tuvo reformas importantes que otorgan mayores facultades a los institutos de fiscalización, sucedieron en junio de dos mil quince, es decir, ocho meses después de la actuación del Congreso en este caso, por lo que, en su momento, correspondía a la legislación aplicable.

Por lo que ve al tema de la motivación, no descartó la posibilidad de que el resultado haya obedecido más a razones políticas que jurídicas, pero precisamente para ello existe la controversia constitucional, por la cual este Tribunal Pleno debe revisar el acto para determinar si se dio la suficiente para considerarlo válido o decretar su invalidez en caso contrario. En la especie, precisó que el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización sometió al Congreso del Estado el informe relativo a la cuenta pública del municipio actor, argumentando que era razonable “en lo general”, lo cual obedeció a que advirtió cuatro particularidades: 1) por el ejercicio de partidas de gastos no contemplados en el presupuesto de egresos, 2) por el gasto por conceptos de médicos particulares y medicinas para funcionarios y servidores públicos, 3) por falta de claridad observada en obras públicas, respecto de contratos, plazos de entrega y expedientes incompletos, entre otros, y 4) por gastos por concepto de contratación de servicios por adjudicación directa, siendo que debieron licitarse.

En ese contexto, narró que, precisamente por esas observaciones, es que un partido político emitió un voto

particular para que no se aprobara la cuenta pública, lo cual prosperó y en ese sentido se resolvió. Con ello, indicó que la decisión combatida no respondió enteramente a un móvil político.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales señaló que quedaron pendientes para el uso de la palabra los señores Ministros Laynez Potisek y Luna Ramos pero, dado lo avanzado de la hora, prorrogó la discusión del asunto para la siguiente sesión, por lo que deberá permanecer en lista.

Acto continuo, levantó la sesión a las doce horas con cincuenta y cuatro minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la sesión privada, tras un receso, así como a la próxima sesión pública ordinaria que se celebrará el martes primero de marzo del año en curso, a la hora de costumbre.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Luis María Aguilar Morales y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.